Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 228/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	963/2024
Persona reclamante	XXXXX
Representante	XXXXX
Entidad reclamada	Dirección General de Consumo
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 07 de octubre de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 24 de agosto de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Que mediante escrito de 13 de julio de 2023, se formuló DENUNCIA contra el xxxxxxxx, Huelva, la cual, fue registrada con el número xxxxxx, y dado que a pesar de tiempo transcurrido no se ha resuelto nada, y mi representada sigue sin poder acabar la tramitación en una Notaría de la declaración de herederos tras el fallecimiento de su esposo D. [nombre y apellidos del esposo] es por lo que, mediante el presente escrito, y conforme establecen los arts. 7 y siguientes de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, en relación con los arts. 3 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicito como información pública copia del expediente que se hubiese podido incoar. Así como que, y si no se hubiese hecho ya, se resuelva la denuncia formulada dictando las resoluciones que en derecho proceda.*
>
> *Por todo ello, SOLICITO: Que tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo, y en su consecuencia, tenga por formuladas las anteriores manifestaciones, y con estimación de lo solicitado proceda entregar la información pública interesada, así como se resuelva la petición de cancelación de la anotación del riesgo citado en el escrito más arriba mencionado."*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 15 de octubre de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de la misma fecha a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. Mediante escrito de 21 de octubre de 2024 la entidad reclamada presenta respuesta a este Consejo, en el que se incluye informe de 21 de octubre de 2024, con el siguiente contenido:

> *"(...) en relación con el acceso a la copia del expediente de consumo 21000-xxxx-23-R, le informamos lo siguiente:*
>
> *1º . Se remite copia compulsada de dicho expediente compuesta por la siguiente documentación:*
>
> *Doc.1.1. Denuncia formulada por D.[nombre y apellidos del representante], en representación de Dª. [nombre y apellidos de la denunciante], contra el xxxxxx., con fecha de registro de entrada de 13/07/2023, y documentación complementaria que acompaña a la denuncia.*
>
> *Doc.1.2. Comunicación al denunciante de fecha 28/07/2023 en la que se le indica el organismo público sectorial competente, siendo éste la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, resultando notificada mediante envío de correos xxxxxxxx, después de dos intentos de entrega, siendo recogido en Oficina de correos el 21/08//2023 (doc.1.2.1).*
>
> *Doc.1.3. Reiteración de la denuncia y solicitud de copia del expediente, con fecha de registro de entrada de 24/08/2024. el 07 de octubre de 2024*
>
> *Doc.1.4. Comunicación al denunciante de fecha 03/10/2024 reiterando la información remitida con fecha 28/07/2023, adjuntándole la comunicación realizada en esa misma fecha, resultando notificado mediante envío de correos xxxxxxx, después de dos intentos de entrega, siendo recogido en Oficina de correos el 15/10/2024 (doc. 1.4.1).*
>
> *2º. En relación con la solicitud de la interesada Dª [nombre y apellidos de la solicitante] de fecha 24.08.2024, presentada ante la Dirección General de Consumo y derivada a esta Delegación Territorial de Salud y Consumo en Huelva mediante email de fecha 16.10.24, cumple informar a este Servicio que:*
>
> *La presentación de una denuncia con pretensión de resolución sancionadora, por más que sea reiterada, no estimamos que tenga la condición de solicitud en materia de transparencia, tanto más cuanto que la única documentación obrante en el expediente ya está, íntegra, en poder de la reclamante por habérsele notificado expresamente desde este Servicio de Consumo.*
>
> *En efecto el expediente está compuesto por cuatro documentos, en este caso:*
>
> *a) La denuncia de fecha 13/07//2023 presentada por la interesada contra la oficina bancaria que realizó una póliza de seguros.*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

b) La respuesta dada por este Servicio en fecha 28/07/2023 en la que se indica que el órgano competente para conocer su denuncia es la Dirección General de Seguros, respuesta que es notificada y recibida por la interesada el día 21/08//2023.

c) Reiteración en su denuncia de fecha 24/08/2024 de la interesada.

d) Nueva respuesta de fecha 03/10/2024 en idéntico sentido de este Servicio de Consumo, respuesta que es notificada y recibida por la interesada el día 15/10/2024.

La solicitante pretende en su solicitud de transparencia presentada ante la Dirección General de Consumo lo que sigue textualmente (las negritas y el subrayado son nuestros): "…a pesar de tiempo transcurrido no se ha resuelto nada, y mi representada sigue sin poder acabar la tramitación en una Notaría de la declaración de herederos tras el fallecimiento de su esposo D. [nombre y apellidos del esposo] , es por lo que, mediante el presente escrito, y conforme establecen los arts. 7 y siguientes de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, en relación con los arts. 3 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicito como información pública copia del expediente que se hubiese podido incoar. Así como que, y si no se hubiese hecho ya, se resuelva la denuncia formulada dictando las resoluciones que en derecho proceda".

Entiende este Servicio de Consumo que no es cierto, como dice el solicitante, que no se haya resuelto nada (se ha resuelto y notificado, por dos veces, el archivo de su denuncia por falta de competencia objetiva).

No resulta competente este Servicio (y así se ha indicado en sendas ocasiones al denunciante) dado que conforme a la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, la competencia para conocer las reclamaciones contra entidades de seguros está atribuida a esta última Dirección General del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa como órgano regulador en estos casos, así como también se residencia en esa Dirección General el régimen sancionador de estas entidades de seguro conforme al Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

Entendemos asimismo que no procede trasladar ninguna información adicional al solicitante (que precisamente la condiciona "al expediente que se hubiera podido incoar") en tanto en cuanto no se ha incoado ningún expediente sancionador por la reiterada falta de competencia ya notificada por dos veces al interesado, y por tanto, toda la documentación (en esencia, las dos comunicaciones de archivo con sus notificaciones, pues no hay más) ya obran en poder del reclamante.

Así pues, este Servicio de Consumo a la vista de la inexistencia de una solicitud material de transparencia que haya podido ser denegada con carácter previo a esta reclamación, entiende que para el caso (a nuestro parecer forzado por más que se use una interpretación extensiva pro solicitante) de que se estimase concurrente una tal solicitud material, debería ser inadmitida por falta de objeto (art. 18.1.e de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre) puesto que lo que la interesada persigue es una pretensión de naturaleza radicalmente distinta a lo que es objeto de la ley de transparencia, en tanto en cuanto pretendería recurrir un archivo de

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

su denuncia por inhibición a otro organismo regulador con competencia específica; y, de estar disconforme, lo que podrá hacer la solicitante es interponer un recurso de alzada ante la Dirección General de Consumo para que rectifique la decisión de archivo, recurso que como tal no está expresamente formulado (salvo que quepa dar la calificación jurídica de recurso de alzada tácito al escrito presentado ante la Dirección General de Consumo, cosa que esa Dirección General no ha considerado pertinente pues no se ha remitido como tal para informe de alzada con solicitud de copia del expediente); y una vez agotada la vía administrativa debería interponerse un recurso contencioso administrativo por la vía jurisdiccional.

Esa sería, a nuestro parecer, la vía adecuada para combatir la decisión de archivo del expediente por falta de competencia.

Pero recurrir a la fundamentación jurídica de transparencia en este supuesto parece a todas luces desproporcionado, dicho sea con el debido respeto al letrado de la reclamante y salvo criterio mejor fundado, pues resulta poco común utilizar esta vía para instar del órgano administrativo que ha denegado su pretensión, la asunción de una competencia material u objetiva que ya ha declinado y notificado expresamente en sendas ocasiones. En suma, reiteramos y concluimos, la pretensión de que se incoe y resuelva un expediente sancionador a una empresa aseguradora, nos parece materia ajena a la transparencia una vez que se ha notificado que no es competencia de este Servicio de Consumo y que en ningún caso se va a producir esa respuesta administrativa pretendida, salvo que lo acuerde nuestro superior jerárquico o bien la jurisdicción contencioso administrativa a través del recurso pertinente."

3. El 30 de diciembre de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución. Dicho acuerdo es remitido a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 30 de diciembre de 2024.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) LTPA, al ser la entidad reclamada Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 03 de octubre de 2024, y la reclamación fue presentada el 07 de octubre de 2024, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. En relación con la petición de: "*obtener copia del expediente que se hubiese podido incoar por una denuncia interpuesta el 13 de julio de 2023, contra xxxxxxxxx",* este Consejo debe desestimar la reclamación, por los motivos que se indican a continuación.

El objeto de la solicitud de información, parte de una denuncia presentada ante la Dirección General de Consumo por el ahora reclamante, con fecha de 13 de julio de 2023.

En respuesta a ello, el órgano reclamado remitió comunicación al denunciante el 28 de julio de 2023, notificada el 21 de agosto de 2023, indicándole que se acusa recibo de la denuncia, de conformidad con el artículo 16 del Decreto 82/2022, de 17 de mayo, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en la Comunidad Autónoma, y que tras analizar la misma, le informa que *"el organismo público sectorial competente en razón de la materia es la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones" (Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre).*

No obstante, el reclamante reitera su petición presentando la solicitud de información de 24 de agosto de 2024, dándole respuesta la entidad reclamada el 03 de octubre de 2024, notificada el 15 de octubre de 2024, informándole que atendiendo a la comunicación que se le remitió el 21 de agosto de 2023, se había procedido al archivo de las actuaciones por *"existir una entidad pública de resolución alternativa en el ámbito sectorial del conflicto planteado",* según el artículo 22 apartado 1.b) del citado Decreto 82/2022, de 17 de mayo.

En esta normativa se establece el procedimiento que se cursa ante las denuncias, sugerencias o reclamaciones que se planteen por la ciudadanía, y su solicitud fue calificada como una queja conforme a lo regulado en el citado Decreto, y se ofreció respuesta el 21/08/2023 y tras su reiteración confirmación de la respuesta el 03 de octubre de 2024.

Es decir, la persona reclamante ya conocía el resultado de su denuncia, que no fue sino su tratamiento como una queja o reclamación, de la que obtuvo oportuna respuesta.

Esto es, los escritos notificados el 21 de agosto de 2023 y el 03 de octubre de 2024, resolviéndose el procedimiento iniciado a partir de su denuncia con un archivo, "*por existir una entidad pública de resolución alternativa en el ámbito sectorial del conflicto planteado",* por lo que el reclamante ya disponía de esa información.

Además indica la entidad reclamada en su informe de 21 de octubre de 2024, transcrito en el antecedente de hecho tercero, no solo que se ha remitido al reclamante toda la documentación que obra en su poder, sino que "*no existe otra documentación",* pues no se ha incoado ningún expediente sancionador.

De hecho, no consta en la documentación contenida en el expediente la existencia de otro procedimiento relacionado con dicha denuncia.

Procede pues la desestimación de la reclamación, ya que, como bien indica la entidad reclamada, la normativa de transparencia no ampara la generación de una documentación que no existía al

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

momento de presentación de la solicitud, ni obliga a la actuación de una entidad pública en un determinado sentido.

2. En relación con la petición de "*cancelación de la anotación del riesgo citado en el escrito más arriba mencionado.*"

Según establece el artículo 24 LTPA, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información pública que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten dicha limitación.

Sin embargo, resulta imprescindible que la petición constituya *"información pública"* a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia. Concepto que, según establece el artículo 2 a) LTPA, se circunscribe a "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".*

Pues bien, a la vista del contenido de esta pretensión y de la anterior definición, es indudable que la misma resulta por completo ajena a esta noción de *"información pública"*, toda vez que con las mismas no se persigue acceder a documentos o contenidos que previamente obren en poder de la entidad reclamada -como exige el transcrito artículo 2 a) LTPA-, sino que ésta realice un actuación que además esta fuera del ámbito de sus competencias.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Desestimar la Reclamación en lo referente a la petición contenida en el Fundamento Jurídico Cuarto, apartado primero.

Segundo. Inadmitir la reclamación en lo referente a la petición contenida en el Fundamento Jurídico Cuarto, apartado segundo.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo